



编者按

未成年人的健康成长事关千家万户福祉，事关社会和谐稳定，事关国家前途命运。未成年人保护是一项系统性工程，也是全社会不容辞的责任，需要形成全方位、多层次、立体化的保护工作格局。今天是“六一”国际儿童节，本期“声音”版特别编发一组有关未成年人保护的文章，与大家一道探讨如何让未成年人在法治蓝天下更好成长。

□ 王敬波

发挥法治副校长的多重功能

自“一五”普法开始，到目前“八五”普法全面推开，近40年来，青少年始终是普法的重点对象。在青少年法治教育中，法治副校长发挥了重要作用。早在2003年，《关于规范兼职法制副校长职责和选聘管理工作的意见》就从国家层面确认了中小学校的法治副校长制度。2022年5月1日实施的《中小学法治副校长聘任与管理办法》要求，每所中小学校至少配备1名法治副校长，由人民法院、人民检察院、公安机关、司法行政部门推荐或者委派，在学校协助开展有关工作。要发挥好法治副校长的作用，以专业力量加强青少年法治教育，需要从以下方面着力：

促进青少年法治教育的专业性、实践性和生活性的融合。法律知识是个复杂的知识系统。专业化的法治教育要求知识链条的完整性，实践中有些学校的普法活动较为随机性和碎片化，难以形成知识系统，造成学生法律知识不全面，无法通过思维引导导入行为选择。但中小學生认知度有限，既不需要也没有能力接受全面、系统的法律专业教育。因此，如何处理好法律的高度专业化和法治教育的生活化的关系就成为青少年法治教育中的难点。担任法治副校长的法官、检察官、警察、律师等法学专业人士，具备丰富的法律专业知识，但是大部分缺乏从事青少年教育所需要的教育学、心理学等知识，而只有将法学专业知识转化为青少年易于接受的教育内容，以生动形象、浅显易懂的形式向学生普及相关法律知识，引导学生树立公平、正义等法治意识，法治教育的效果才能更好。法治实践的效果远胜于说教。目前，学校法治教育仍然以课堂讲授和普法宣传的班会队会为主，相关的课外活动不够丰富多样，无法有效满足学生的需求。对此，法治副校长可以利用自身及其所在单位的资源，拓宽青少年参与法治实践的渠道和机会，提升中小学法治教育的实践性、参与性。

法治副校长要积极参与培养青少年法治教育队伍。中小学法治教育目前最大的短板是缺乏专业法治教师，很多学校由其他学科的老师兼任法治课程，这些老师缺乏必要的法律知识和法律实践经验，导致法治教育效果不甚理想。在这一背景下，法治副校长不仅自己要参与中小学法治教育活动，而且要通过多种形式加大力度培训法治教师，帮助提高中小学法治教师的专业素养，为学校法治教育储备专业师资。

推动依法治校，强化环境育人功能。法治国家建设是一个长期的过程，依法治校是全面依法治国的重要组成部分。目前许多学校严重缺乏参与日常校务管理和开展法治教育的法学专业人士，法治副校长专业过硬，并且有从事法治实践工作的经验，可以协助学校提升教职工运用法治思维和法治方式解决问题的能力，助推学校的依法治理。学校的依法治理反过来也会营造法治教育的环境，有利于实现环境育人和全员育人的效果。

通过学校法治教育推动法治社会建设。培养青少年法治素养是青少年素质教育的基础性工程，决定着法治国家未来的发展方向。青少年时期是培养公民法治意识、树立法治信仰、学习法律知识的最佳时期。学生在逐步积累法治知识和提升人文素养的过程中，既是法治国家发展建设的监督者、反思者，也是实践者和推动者，并通过法治教育逐渐成长为法治国家的追求者、拥护者和捍卫者。学生在校受到的法治教育、形成的法治思维还会传递给家长和其他人，起到在全社会普法的效果，加快法治社会建设。

(作者系对外经济贸易大学教授)

□ 林维

近年来，随着互联网特别是移动互联网产业的迅猛发展，互联网已经成为未成年人重要的学习工具、沟通桥梁和娱乐平台。但在使用网络的过程中，未成年人也可能面临一些风险和侵害。保障未成年人在网络空间的合法权益，遂成为刻不容缓的需求。当前，我国正在从立法、行政、司法、普法等方面构建全面系统的保护机制，而社会组织、研究机构以及平台企业在未成年人网络保护方面也逐渐形成合力，未成年人网络保护正向着多方参与、多元共治的体系构建目标迈进。

在网络服务中采用未成年人专用的模式，以促进和保护未成年人健康地使用网络，是目前未成年人网络保护的主要模式，实践中通常称其为“青少年模式”。当前，未成年人模式在制度建设和实践应用上已得到逐步改进和完善，展现出具有中国特色的治理模式。展望未来，进一步细化和落实未成年人模式，将成为未成年人网络保护最为重要的建设方向。

在未成年人模式被广泛采用之前，网络服务中对于未成年人上网时间、消费、内容等方面的限制，主要通过设定不同限制机制加以应对，存在限制机制差异大、法律依据效力层级低、监管部门互不统属、被监管企业责任分散等问题。为解决这一问题，2019年，在监管部门的推动下，国内主要的短视频平台和直播平台试点上线了整合多重限制功能的未成年人模式，并逐步向其他领域的网络服务平台推广。目前，我国主要网络服务平台已基本普及了这一模式。

2021年6月1日施行的新修订的未成年人保护法增设“网络保护”专章，在法律层级上确认了未成年人模式的提供责任和推广义务，并在功能目标和义务主体方面提出了更全面的要求。在功能目标方面，未成年人保护法要求网络产品和服务提供者应当设置时间管理、权限管理、消费管理等功能，以确保对未成年人全面保护，这超越了过去单一的防沉迷目的；同时，进

□ 苑宁宁

从未成年人成长的规律来看，社会环境对未成年人的成长有着潜移默化的影响。新修订的未成年人保护法的一个重大进步在于，其强化了压实了社会对未成年人的保护。在促进各方共同营造有利于未成年人身心发展的社会环境时，法律专门针对不适宜未成年人活动的场所作出了更为明确的要求，不仅列举了营业性娱乐场所、酒吧、互联网上网服务营业场所这三类场所，而且用一个“等”字来补充实践中层出不穷的各类新兴场所，以最大程度降低条文的滞后性。新修订的未成年人保护法实施一年来，不适宜未成年人活动的场所所在履行未成年人保护职责方面成效，有困惑，也有新经验：

一是各类不适宜未成年人活动的场所均负有保护未成年人的义务。根据未成年人保护法的规定，保护未成年人是全社会的共同责任。这种共同责任意味着，任何组织和个人在与未成年人接触

□ 罗爽

家庭是孩子人生的第一所学校，父母是孩子的第一任老师。正是伴随着一声声“爸爸”“妈妈”的亲切呼唤，孩子们在家中沐浴父母的亲情关爱，聆听父母的谆谆教诲，慢慢长大成人。

然而，现实中一些“虎爸”“虎妈”“鸡娃”(网络流行词，指的是父母为了孩子能读好书、考出好成绩，不断给孩子安排各种学习课程和活动的行为)心切，让孩子学习远超过年龄段如水平的知识，并动辄辱骂殴打，让孩子们胆战心惊，饱受伤害。更令人遗憾的是，这些父母并未意识到自己行为的不当，而是认为“打自己的孩子，别人管不着”“打他是为他好”。那么，家庭教育真的就是法外之地吗？父母可以以爱之名随心所欲地教育孩子，漠视孩子的权利吗？我们可以从今年开始施行的家庭教育促进法中找到问题的答案。

“虎爸”“虎妈”们的“鸡娃”行为，折射出部分

共建未成年人友好型网络空间

在未成年人模式被广泛采用之前，网络服务中对于未成年人上网时间、消费、内容等方面的限制，主要通过设定不同限制机制加以应对，存在限制机制差异大、法律依据效力层级低、监管部门互不统属、被监管企业责任分散等问题。为解决这一问题，2019年，在监管部门的推动下，国内主要的短视频平台和直播平台试点上线了整合多重限制功能的未成年人模式，并逐步向其他领域的网络服务平台推广。目前，我国主要网络服务平台已基本普及了这一模式。

2021年6月1日施行的新修订的未成年人保护法增设“网络保护”专章，在法律层级上确认了未成年人模式的提供责任和推广义务，并在功能目标和义务主体方面提出了更全面的要求。

在功能目标方面，未成年人保护法要求网络产品和服务提供者应当设置时间管理、权限管理、消费管理等功能，以确保对未成年人全面保护，这超越了过去单一的防沉迷目的；同时，进

步鼓励支持有利于未成年人健康成长的网络内容创作与传播。这意味着在推进适用未成年人模式时，应当重视其风险防范和促进发展两个层面的功能。

在风险防范层面上，目前未成年人模式在防治不良侵害方面已发挥了积极作用，但还要加大力度提升该模式不良信息隔离和沉迷预防功能的可靠性和有效性。网络产品和服务提供者应确保未成年人模式简单易用、不被随意突破，并且呈现方式显著，容易被用户感知；在促进发展层面上，网络产品和服务提供者应以服务未成年人为中心理念，积极提供与未成年人身心特点相适应的技术、产品、服务，让该模式下的内容能够切实促进未成年人的发展，提升未成年人的网络素养。

同时，未成年人保护法还进一步规定了政府部门的监管义务以及监护人为未成年人启用未成年人模式的适用义务。此外，未成年人保护法并没有限制提供未成年人模式的主体类型，也就是说，除网络游戏、网络直播、网络音视频、网络社交

衔接协调方面需要一个磨合的过程，这就使得一些环节出现了监管缺失、责任不清等问题。比如，有的部门将酒吧界定为餐饮行业，有的将其归类为文化娱乐业，如此一来由谁主管就出现了不同认识，也由此出现了一些推诿扯皮现象。为此，应当充分发挥国务院未成年人保护工作领导小组的统筹协调作用，明确相关部门对某类场所的具体监管职责，探索跨部门综合监管机制，确保监管不出现空白地带。

三是检察机关可以通过依法提起公益诉讼督促相关方履职尽责。人民检察院是我国的法律监督机关，对未成年人保护工作实行检察监督。新修订的未成年人保护法实施一年来，检察机关针对办案中发现的不适宜未成年人活动的场所违法、行政机关不依法履职等现象，逐步探索了未成年人保护社会治理类公益诉讼。比如，全国首例酒吧侵害未成年人权利民事公益诉讼案，全国首例电竞酒店向未成年人提供上网服务公益诉讼案相继

过程中，任何产品与服务在提供给未成年人时，均应当符合最有利于未成年人的原则。营业性娱乐场所、酒吧、互联网上网服务营业场所不适宜未成年人身心健康，法律已经明确其三方面的职责：不得设置在学校周边，不得允许未成年人进入，不得招用未满十六周岁未成年人。但是，对于近些年出现的一些新兴业态，比如剧本杀、电竞酒店、密室逃脱等经营场所，法律尚未明确其职责。对此，行政主管部门应加以研究并适当区分，将明显有害于未成年人身心发展的活动，环境所在场所及时纳入不适宜未成年人活动场所范围，要求其履行保护未成年人的职责。

二是行政机关应当按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”的原则依法开展监管。不适宜未成年人活动的场所是否履行了未成年人保护职责，是否存在违法违规行为，毫无疑问是行政监管的范围。对此，未成年人保护法设置了相应的行政处罚措施，但随着“放管服”改革的推进，部门监管在

以外的网络产品和服务提供者，如果其产品和服务存在被未成年人普遍使用、过度使用或者接触不良信息的可能，都有提供这一模式的义务。

未成年人模式的提供和适用是社会各主体的普遍义务，其有效运行离不开多元主体的共同协作。该模式的进一步完善和落实，需要行业协会、学术机构等单位基于行业经验和难点，推进建立行业标准等具体规范指南，为企业的合规实践提供指引，同时激励企业积极探索技术和商业上的创新做法，从而推动形成“以标准指导实践，从实践提炼规范”的渐进型治理模式。行政机关要重视开展专项监管和执法，司法机关可以进一步以公益诉讼等方式监督落实。而家长作为未成年人保护和发展的重要主体，更应充分运用未成年人模式提供的功能和便利，尽到保护并促进未成年人发展的职责。只有各方主体齐抓共管，才能真正有效落实和推进未成年人模式的积极作用，共同建设未成年人友好型的网络空间。

(作者系中国社会科学院大学副校长、教授)

压实新业态保护未成年人的职责

过程中，任何产品与服务在提供给未成年人时，均应当符合最有利于未成年人的原则。营业性娱乐场所、酒吧、互联网上网服务营业场所不适宜未成年人身心健康，法律已经明确其三方面的职责：不得设置在学校周边，不得允许未成年人进入，不得招用未满十六周岁未成年人。但是，对于近些年出现的一些新兴业态，比如剧本杀、电竞酒店、密室逃脱等经营场所，法律尚未明确其职责。对此，行政主管部门应加以研究并适当区分，将明显有害于未成年人身心发展的活动，环境所在场所及时纳入不适宜未成年人活动场所范围，要求其履行保护未成年人的职责。

二是行政机关应当按照“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”的原则依法开展监管。不适宜未成年人活动的场所是否履行了未成年人保护职责，是否存在违法违规行为，毫无疑问是行政监管的范围。对此，未成年人保护法设置了相应的行政处罚措施，但随着“放管服”改革的推进，部门监管在

衔接协调方面需要一个磨合的过程，这就使得一些环节出现了监管缺失、责任不清等问题。比如，有的部门将酒吧界定为餐饮行业，有的将其归类为文化娱乐业，如此一来由谁主管就出现了不同认识，也由此出现了一些推诿扯皮现象。为此，应当充分发挥国务院未成年人保护工作领导小组的统筹协调作用，明确相关部门对某类场所的具体监管职责，探索跨部门综合监管机制，确保监管不出现空白地带。

三是检察机关可以通过依法提起公益诉讼督促相关方履职尽责。人民检察院是我国的法律监督机关，对未成年人保护工作实行检察监督。新修订的未成年人保护法实施一年来，检察机关针对办案中发现的不适宜未成年人活动的场所违法、行政机关不依法履职等现象，逐步探索了未成年人保护社会治理类公益诉讼。比如，全国首例酒吧侵害未成年人权利民事公益诉讼案，全国首例电竞酒店向未成年人提供上网服务公益诉讼案相继

依法带娃时代，“鸡娃”不可取

家长对家庭教育存在错误理解，将提升孩子的学业成绩作为家庭教育的核心甚至全部，严重阻碍了未成年人发展。这正是家庭教育促进法要解决的重要问题之一。为了对家长的家庭教育行为进行正确指引，家庭教育促进法明确了家庭教育的定义和根本任务，并对家庭教育的内容和方式方法作出指引性规定。据此，家长应树立正确的家庭教育观念，将家庭教育的重心放在教孩子如何做人上，通过对孩子家国情怀、道德和法治意识、科学探索精神和创新意识、良好学习和行为习惯、自我保护意识和能力、劳动观念与能力等方面的重点培养，帮助孩子修身立德，形成好思想、好品格、好习惯、好人格，为其一生的幸福奠定坚实基础。

从“鸡娃”行为本身来看，强迫孩子完成额外的课后作业和学习任务以达成父母“望子成龙”的期望，是以牺牲孩子合理的休息、娱乐和体育锻炼时间为代价的，这实际上侵害了未成年人休息、娱

乐的权利。对此，家庭教育促进法作出了积极回应，明确要求未成年人的父母或者其他监护人应当合理安排未成年人学习、休息、娱乐和体育锻炼的时间，避免加重未成年人学习负担。在国家出台实施“双减”政策的背景下，家长更应自觉依法保护孩子的休息娱乐权，助力教育早日走出“校内减负、校外增负”的怪圈。一方面，家长应避免通过强迫孩子上各种培训班，完成额外课后作业等方式，挤占孩子的休息娱乐时间；另一方面，应适度安排体育锻炼、家务劳动、亲子阅读等有益孩子身心健康的活动，让孩子在享受多样、充实、有意义的家庭生活过程中健康成长。

与“鸡娃”行为相随相伴的，往往还有“虎爸”“虎妈”们对孩子的谩骂和殴打行为。家庭教育促进法明确规定，未成年人的父母或者其他监护人不得实施家庭暴力。在这里，应注意区分教育惩戒行为与家庭暴力行为之间的界限。教育惩戒是家长通过对孩子失范行为施予否定性制裁，从而避

免其再次发生，以促进合行为产生和巩固的一种教育行为，它是促进未成年人社会化的重要手段和保障。是教育活动的自身要求和必要组成部分。家长可以对孩子施以必要的教育惩戒，但不得以殴打、捆绑、残害、限制人身自由以及经常性谩骂、恐吓等方式实施对孩子身体、精神的侵害行为，对孩子的生命健康权和人格尊严造成损害。还应注意的，在实施教育惩戒后，应对孩子进行及时引导和安慰，在和谐的亲子关系中使惩戒行为的教育功能得到真正发挥。

家庭教育促进法的实施，标志着依法带娃的时代已经到来，这也警示家长们“鸡娃”不是可取之道。愿这部法律能够唤醒家长们的家庭教育自觉，少一些强迫、控制和伤害，多一些尊重、保护和关爱，让孩子们在积极健康的温馨氛围中健康成长。

(作者系首都师范大学首都教育政策与法律研究院副教授)



让长护险更好发挥“老有所护”作用

法治民生

□ 张智全

伴随着我国人口老龄化加剧及老年人预期寿命延长，失能老年人的比例逐年增加，许多家庭正面临着照顾失能、半失能人员的现实难题。不久前，全国人大常委会办公厅将稳步推进长期护理保险制度确定为今年重点督办的22项人大代表建议。

第七次全国人口普查结果显示，我国60岁以上的人口超过2.64亿人，其中失能、半失能者达4000万人以上。如何保障这些特殊群体的养老，显然需要长期护理保险制度的补位。对此，一些专家和全国人大代表建议通过立法，促使长护险发挥“老有所护”作用，可谓另辟了问题解决的蹊径，值得积极探索。

长期护理保险，又被称为社保“第六险”，主要是为被保险人在丧失日常生活能力、年老患病或身故时，侧重于提供护理保障和经济补偿的保险制度安排。由于各种原因，我国至今

未建立长期护理保险制度，致使社会保障体系在制度安排方面长期存在长护险的空白，难以适应人口老龄化所带来的养老护理挑战。

问题是时代的先声。面对养老难题，2016年6月，人社部办公厅印发《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》，选择15个城市和2个重点联系省份，正式开启长护险试点工作。2020年9月，国家医保局、财政部印发《关于扩大长期护理保险制度试点的指导意见》，对长护险筹资、待遇、管理等问题进行了明确，同时启动了为期两年的扩大试点。截至2021年年底，试点工作已扩大到全国49个城市，基金收支规模接近300亿元，平均支付比例在70%左右，覆盖近1.2亿参保人，长护险确保失能、半失能者“老有所护”的功能逐步显现。

成绩值得肯定，但问题亦不容忽视。一方面，长护险保障范围的界限仍不清晰，加上缺乏全国统一的标准，致使一些地方的护理项目“主次颠倒”，地区之间护理项目内容差距较大，这都给长护险的可持续发展留下了隐忧。另一方面，资金统筹、待遇支付标准的不规范，也直接影响到我国以居家养老、居家护理为主

的养老模式的有效普及。此外，护理服务供给能力建设滞后，护理服务体系薄弱，尤其是护理人员紧缺已成为当前的突出短板，制约着长护险的行稳致远。

长护险试点工作中出现这些问题，有经验不足的原因，但也同法律规范的缺失密切相关。我国现行的法律法规尚未对长护险进行规定，社会保险法中也并未涵盖长护险，这使得长护险在法律定位、实施主体、筹资机制、保障范围、监管责任等方面均无法可依。在笔者看来，这些问题的解决牵一发而动全身，还需要强化顶层制度设计，在立法层面上予以解决。因为法律不只是一种规范，更是一种保障。只有通过立法将近年来长护险试点中的有益经验固化下来，并对试点中的不足进行改进和优化，才能让其实现可持续发展。

因此，相关职能部门要加速推进长护险的立法步伐，完善相关法律制度体系，如此才能让长护险制度更好实现“保障失能人员基本生活权益，提升失能人员生活质量”的初衷，并在实践中释放出确保“老有所护”的满满正能量。

社情观察

□ 张淳艺

刚刚过去的5月31日是第35个世界无烟日，今年的主题为“烟草威胁环境”。日前，世界卫生组织从烟草的种植、生产、分销和废物处理几个环节切入，向公众介绍了烟草行业与环境之间的关系，以期能够使公众更全面地了解烟草对环境的影响，使吸烟者戒烟的理由更加充分。吸烟有害是公认的事实，无论从自身和他人健康考量，还是基于减少对环境破坏，都有必要持续推动控烟工作，把危害降到最低。

不过，从近日新探健康发展研究中心发布的《中国控烟观察——民间问卷》报告看，中国成人吸烟率虽然从2010年的28.1%下降到2020年的25.8%，但距离《健康中国行动(2019—2030年)》提出的到2030年15岁以上人群吸烟率降低到20%的控烟目标仍有较大差距，特别是近十年中国成

人吸烟率年平均下降速度不到全球的一半，而近几年我国烟草产销则是持续增长，由此可见我国控烟之路仍道阻且长，形势十分严峻。

做好控烟，除了加强对烟草危害的宣传教育，引导吸烟者主动戒烟外，更重要的是立法明确公共场所、工作场所的室内区域以及公共交通工具内全面禁烟。这样做，不仅可以有效保护非吸烟者免受烟草烟雾危害，促使吸烟者被动戒烟，而且可以有效发挥法律的教育规范作用，引导广大公众尤其是青少年远离烟草，拒吸“第一口烟”。

在这方面，北京、上海是先行者。被称为“史上最严控烟令”的《北京市控制吸烟条例》于2015年6月1日起实施，媒体将其形象地解读为，凡是“带顶儿”“带盖儿”的室内公共场所全面禁烟。2019年，北京对该条例进行了修订，将禁止吸烟范围扩大至学校、体育场等特定公共场所、工作场所的室外区域。条例实施以来，北京市无烟环境建设持续向好，市民文明健康意识不断提升，成人吸烟率逐步下降。2021年北京市第四

次成人烟草调查数据显示，北京市成人吸烟率为19.9%，提前九年实现了“健康中国2030”控烟目标。同样，自2017年3月1日起《上海市公共场所控制吸烟条例》施行后，上海成人吸烟率连续七年下降，2020年为19.4%，提前达到“健康中国2030”控烟目标。

法律是控烟的基本保障，全面无烟亟待全面立法。这包含两个层面：其一，各地各部门在制定或完善相关领域法律法规和政策规章时，应将全面无烟的法律规范和要求融入其中。比如，上海去年修订《上海市公共汽车和电车乘坐规则》，就将电子烟纳入“乘坐公共汽车和电车禁止吸烟”的范畴。其二，加快制定控烟法规，全面构建无烟环境。除了各地借鉴北京上海等城市做法进行地方性立法，出台国家层面的全面无烟法规也应提上日程。早在2014年，原国家卫生计生委就起草了《公共场所控制吸烟条例(送审稿)》向社会公开征求意见。有关部门应尽快推动相关法规正式出炉，减少和消除烟草烟雾危害，保障公众健康。